

# El Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad: presupuesto y resultados de 1992 a 2005

MARIO MENDOZA ARELLANO

*El Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad es un programa de la Secretaría de Economía que tiene la finalidad de proveer de recursos financieros y apoyo técnico a empresas sociales en el sector rural y urbano marginado. Creado en 1992 en el gobierno del presidente Salinas dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto y poco después en la Secretaría de Desarrollo Social, este programa nació con la intención de generar empresas productivas y mecanismos de acceso al microfinanciamiento para hacerlas autosuficientes por medio de diversos mecanismos de asignación de recursos y capacitación.*

A inicios de 1990, en el ámbito internacional, el diseño de esquemas de política pública como el Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad (Fonaes), fue orientado no sólo a complementar el nivel de ingreso de las familias en condiciones de pobreza, sino a incentivar la formación de patrimonio entendido como la capacidad de ahorro de las mismas.<sup>1</sup> De esta forma, se inició en México el desarrollo del programa a través de esquemas de apoyo llamados capital de riesgo, capital de trabajo solidario, cajas de ahorro y fondos y fideicomisos, orientados a facilitar el acceso al crédito, a la creación de empresas y a la consolidación del patrimonio familiar.

Para el cumplimiento de estos objetivos, en 1992 el gobierno federal creó el Fonaes, en la Secretaría de Programación y Presupuesto y con la operatividad del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). La inversión inicial del programa fue de 500 mil millones de pesos de 1993, con la meta de apoyar a más de 5 mil empresas sociales.<sup>2</sup> A finales de 2005 el Fonaes ejerció recursos por más de 760 millones de pesos en apoyo a poco más de 2 800 empresas sociales.<sup>3</sup>

A poco más de 14 años de existencia es pertinente hacer algunos cuestionamientos sobre el programa. ¿Cómo ha variado el presupuesto del programa en este periodo de operación?, ¿cuál es el número de empresas en solidaridad que ha creado en el mismo periodo?, ¿en qué momento ha sido más productivo y qué tipo de esquema ha sido el más apoyado en las diversas etapas de su existencia? Es importante resaltar que el Fonaes es uno de

<sup>1</sup> OCDE, *La formación de patrimonio y el escape de la pobreza: un nuevo debate sobre la política del bienestar social*, México, 2004.

<sup>2</sup> La cantidad de recursos destinados al Fonaes por la federación son precisamente 300 mil millones de pesos, los cuales se complementarían con 200 mil millones provenientes de los estados y municipios, con lo que se programó un total de 500 mil millones de pesos tal como se afirmó en el proyecto del presupuesto de egresos para 1993.

<sup>3</sup> Fonaes, *Informe de rendición de cuentas de la administración pública 2001-2005*, en [www.fonaes.gob.mx](http://www.fonaes.gob.mx) (consultado en octubre de 2006).

los pocos programas federales que se han mantenido vigentes en tres periodos de gobierno.

Para analizar el presupuesto del Fonaes es importante precisar que el programa ha sido formado con recursos de diversos orígenes a lo largo de su vigencia, por lo que el análisis del periodo a partir de su inicio en 1992 a 2005 tendrá que realizarse a la luz de diversos acontecimientos como el de 1998, cuando el gasto público dejó de programarse por sector y cambió a una programación por función. Debido a ello, en ese año desapareció el Ramo 26, en el que originalmente se concentraron los recursos del fondo y su presupuesto se concentró en el Ramo 20 de Desarrollo Social.

## Evolución presupuestal

De 1992 a 1995 el programa fue parte de la estrategia denominada Empleo y Oportunidades de Ingreso. A partir de 1995 y hasta el 2000 se mantuvo en el Ramo 26 Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza, y a pesar de que existe un aumento general del gasto descentralizado donde se ubicó al Ramo 26, precisamente es este ramo el que resiente una disminución paulatina de sus recursos.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Análisis de la distribución del gasto público, 1994-2000 (Clasi-*

Con el inicio del Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal, 1995-2000, se llevó a cabo la Reforma al Proceso de Administración del Gasto Público. Con ello, a partir de 1998, se sustituye la clasificación sectorial del gasto por una clasificación funcional, esto es, que en la clasificación por sector los ramos y las entidades de control presupuestario directo e indirecto se agrupaban por sectores, cada ramo se subdividía en programas, subprogramas y proyectos, a diferencia de la clasificación funcional donde el gasto se desglosó en funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales y proyectos.<sup>5</sup> Este cambio implicó que los recursos de un solo ramo pudieran aplicarse a varias funciones o subfunciones, lo que dificulta su comparación con los años anteriores a 1998. Sin embargo, sí es posible hacer el seguimiento de los recursos destinados al programa.

En la Gráfica 1 podemos observar las variaciones presupuestales del programa de 1992 a 2005 y el monto en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) como en la Secretaría de Economía. En el primer periodo se observa la caída del presupuesto en 1994, al final del sexenio de Carlos Salinas y a pesar de la crisis de 1995, hay un au-

*ficación administrativa, funcional y económica), agosto de 2000.*

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 30.

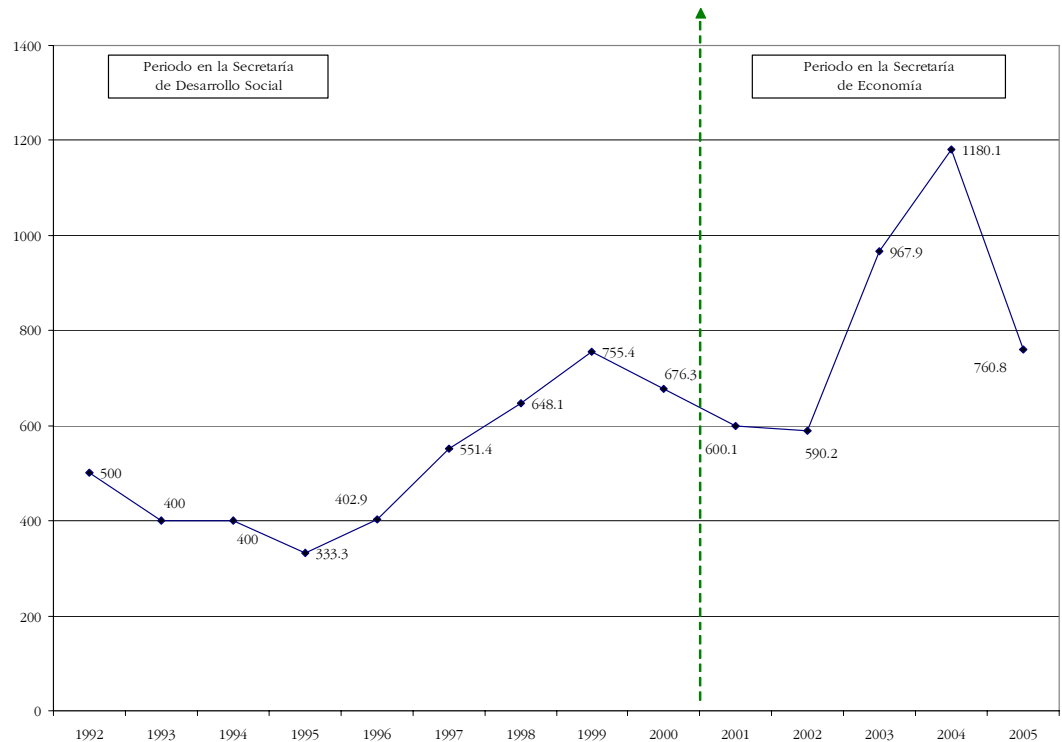
mento al gasto como resultado del apoyo extraordinario a este tipo de programas con alto impacto en la generación de empleo, específicamente en el esquema de pago de jornales.

En términos generales, a partir de este año y hasta finales de 1999, el programa presenta un aumento sostenido de recursos. De 1992 a 2000, cuando el Fonaes estuvo en la Sedesol, los recursos del programa formaron parte de la estrategia de *oportunidades de ingreso* que en su conjunto sumaron en esos siete años 8 853.8 millones de pesos. Posteriormente inició un declive que es constante hasta el 2002 en el sexenio de Vicente Fox Quesada. En ese año, los recursos aumentan debido al cambio de estrategia del programa, analizada más adelante cuando se hace evidente la intención de apoyar en mayor medida la capacitación de los empresarios sociales y la estrategia de la comercialización.

## Evolución presupuestal

En 1992, el Fonaes fue propuesto como un esquema de desarrollo productivo sustentado en las formas de trabajo y participación organizada de las comunidades rurales y urbanas marginadas. A este esquema se planteó la suma de empresarios privados para una posible aportación de capital y experiencia en los proyectos productivos, así como la participación de instituciones de educación superior y escuelas tecnológicas. De esta forma la operación del Fonaes de dio de forma descentralizada en los estados y municipios de acuerdo con los términos de los Convenios Únicos de Desarrollo que se firmaron entre éstos y la federación, con la intención de responsabilizar a los gobiernos estatales en el incremento de los recursos para la productividad.<sup>6</sup>

Gráfica 1  
Evolución presupuestal del Fonaes de 1992 a 2005



Fuente: Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para cada año.

<sup>6</sup> Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, año I, núm. 8, noviembre de 1991, p. 801.

En el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 1992, el presidente Carlos Salinas propuso la creación del Fondo Nacional para las Empresas en Solidaridad con un presupuesto de 500 millones de pesos de ese año, como respuesta a la estrategia de apoyar las actividades agropecuarias y con la intención de mejorar las condiciones de vida rural y fomentar la producción en el campo. La aportación inicial de la federación fue por 200 millones de pesos, más 300 millones que fueron complementados con la transferencia de recursos de otras dependencias y entidades públicas, así como de los gobiernos estatales y municipales.<sup>7</sup> Para el primer año de operación apoyó la creación de 2 400 empresas de solidaridad, 1 240 integradas con capital de riesgo y 1 160 formadas con el apoyo de 44 fondos regionales de garantía y financiamiento.<sup>8</sup>

Para 1993 el programa siguió operando en el marco del Programa Nacional de Solidaridad, con un presupuesto de 400 millones de pesos que tuvieron la finalidad de consolidar más de mil empresas en el medio rural y urbano, así como la constitución de 50 fondos de garantía y financiamiento.<sup>9</sup> En este ejercicio fiscal el gobierno federal afirmó que el Fonaes se convirtió en el referente más importante del Pronasol, promoviendo mayor coordinación entre los tres niveles de gobierno.<sup>10</sup> Del gasto total destinado al rubro de Solidaridad y desarrollo regional en 1993, el Fonaes representó 5.2% de un total de 7 747.4 millones de pesos, en apoyo a 7 024 empresas de solidaridad. En total, durante el periodo de 1992 y 1993 se crearon y fortalecieron 9 210 empresas en solidaridad con una generación de más de 42 mil empleos permanentes.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Los datos de análisis para el presupuesto son tomados del proyecto de presupuesto de egresos para cada año. En el caso de los datos sobre los resultados del programa, la referencia son los informes de gobierno de 1993 a 2005. Presidencia de la República, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1992, *Diario de los Debates*, noviembre 15 de 1991, p. 724.

<sup>8</sup> Presidencia de la República, *Cuarto Informe de Gobierno Carlos Salinas de Gortari*, septiembre de 1992, p. 41.

<sup>9</sup> Presidencia de la República, *Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1993*, diciembre de 1992, p. 148.

<sup>10</sup> *Idem*.

<sup>11</sup> Presidencia de la República, *Proyecto del Presu-*

Para 1994, el gasto destinado al Pronasol ascendió a 8 809 millones de pesos, de los cuales se programaron 400 millones al Fonaes; sin embargo, el ajuste al presupuesto de ese año reportó en el anexo estadístico del último informe de gobierno de Ernesto Zedillo sólo 189.5 millones ejercidos por el programa. La meta para este año se fijó en la creación y consolidación de más de 5 mil empresas de solidaridad. Para finales de 1994, el total de empresas de solidaridad establecidas fue de 9 638, superando en más de 2 500 el número de empresas del año anterior. En este mismo periodo se destaca la consolidación de la vertiente de cajas locales de ahorro con la constitución de 500 cajas que dieron la oportunidad del financiamiento a los grupos de empresarios sociales.<sup>12</sup>

En 1995 el número de empresas creadas disminuyó más del 50% respecto al año anterior al darse apoyo a sólo 4 195 empresas de solidaridad, a pesar de que la inversión fue de 333.3 millones de pesos, más del 35% respecto al año anterior. Este dato puede ser el resultado de la crisis económica iniciada en este periodo y del cambio de orientación del programa que se enfocó a otras vertientes distintas a la creación y consolidación de empresas, como la capacitación y asesoramiento empresarial.

Como ejemplo destaca el rubro correspondiente al Fonaes, en el apartado donde se contabilizan las acciones para superar la pobreza en el ámbito productivo, en el anexo estadístico del informe de gobierno de 1995. Para los años de 1993 y 1994 en este rubro, se precisaron los apoyos como empresas “creadas”, y para 1995 el concepto se identificó como empresas “apoyadas”, sin aclarar si se trató de empresas nuevas o ya existentes.

A finales de 1995, el Fonaes empezó un cambio en la operación del programa, sobre todo porque el Programa Nacional de Solidaridad inició su transformación hacia lo que posteriormente fue el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), instrumento que identificaría la política social del sexenio de Zedillo.

---

*puesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 1994*, diciembre de 1993, p. 220.

<sup>12</sup> *Idem*.

En 1996 el panorama de la economía nacional era muy complicado, derivado de la situación financiera del año anterior. Por ello, los programas del gobierno federal fueron desarrollados a partir de estrictos principios de austeridad, con la finalidad de privilegiar los programas de desarrollo social, especialmente en los renglones de salud, educación y combate a la pobreza.<sup>13</sup> Otra consecuencia de la redefinición de la política social fue la descentralización de las dos terceras partes del Ramo 26 Desarrollo Regional, donde se encontraba el Fonaes. A pesar de ello el programa recibió 402 millones 930 mil pesos de presupuesto, disminuyendo el número de empresas sociales creadas al reportarse solamente 1 710 empresas de solidaridad.<sup>14</sup> En este año el programa fue cambiado de nombre a pesar de que nunca se publicó un decreto para ello, llamándolo Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales.

Para 1997 el Pronasol dejó de funcionar como lo venía haciendo hasta el año anterior y fue sustituido por una nueva estrategia que tuvo como prioridad la atención a tres aspectos básicos de las familias en condiciones más desventajosas: deficiencias en alimentación, bajos niveles educativos y alta deserción escolar. Este nuevo esquema fue denominado programa de Alimentación, Salud y Educación (PASE), antecedente del Progresá.<sup>15</sup> En este presupuesto, el fondo es considerado como un programa “adicional”, tendiente a crear oportunidades de ingreso para la población en pobreza, dejando de ser una de las principales columnas de los programas sociales.<sup>16</sup> El ejercicio fiscal de este año propuso una asignación al programa de 551 millones 438 mil pesos, con lo que se crearon 4 438 empresas sociales, representan-

do un aumento considerable en el número de generación de nuevas organizaciones respecto al año anterior.

Para 1998, el Fonaes recibió recursos por 648 millones 180 mil pesos, que representó 10.7% de los recursos destinados a los programas de combate a la pobreza, entre los que también se encontraban el Programa de Empleo Temporal, el Fondo Nacional para las Artesanías, proyectos del Instituto Nacional Indigenistas y de la Comisión Nacional de Zonas Áridas, entre otros. Este año el programa reportó la creación de 731 empresas sociales, lo que representó un cumplimiento del 88.2% de las 830 empresas programadas. Adicionalmente, a través de los Fondos de financiamiento y garantía, vertiente productiva del Fonaes, se apoyó a 1 521 empresas distribuidas a nivel nacional. En el mismo sentido, la vertiente de Empleo productivo generó 82 310 empleos, 2 310 más de los programados y se constituyeron 93 cajas solidarias de 40 programadas.<sup>17</sup>

Es evidente que la constitución y creación de nuevas empresas sociales pasó a ser una vertiente a la que no se le dio mayor prioridad debido al cambio de orientación del programa que caminó hacia la consolidación y capacitación de los empresarios sociales. Como referente de la estrategia de la política social desarrollada por el gobierno de Zedillo, la nueva estructura programática desarticuló los fondos que servían como eje del Ramo 26, manejándose los recursos a través de proyectos autorizados, que si bien mantuvieron al Fonaes como un espacio importante de la estrategia de combate a la pobreza, es claro que dejó de ser un eje articulador de la misma.<sup>18</sup>

Para 1999 la reestructuración del Ramo 26 se da bajo cuatro fondos con la denominación de Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza. En esta estrategia se enmarcaron los esquemas y las principales acciones dirigidas a la

<sup>13</sup> Cámara de Diputados, *Diario Oficial de la Federación*, noviembre 14 de 1995, p. 2541.

<sup>14</sup> EL anexo del Quinto Informe de Gobierno de 2005, reporta una disminución de los recursos en la vertiente de Capital social de riesgo para los años de 1996-1997, así como un aumento de recursos para los Fondos de garantía y las Cajas solidarias, aunque no es constante para los siguientes años en ninguna de las vertientes productivas mencionadas, lo que podría explicar la disminución en la constitución de empresas solidarias.

<sup>15</sup> Presidencia de la República, *Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997*, en el apartado IV “Impulso al bienestar social”, p. 28.

<sup>16</sup> *Idem*.

<sup>17</sup> Estos últimos datos fueron obtenidos del informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a 1998, información que fue excepcional para algunos casos; para las empresas apoyadas se intuye que ya están constituidas y no se contabilizan como empresas nuevas. Presidencia de la República, *Informe de Ejecución del PND 1998*, p. 186.

<sup>18</sup> Presidencia de la República, Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno Ernesto Zedillo Ponce de León, septiembre de 1999, p. 280.

problemática de la pobreza, entre ellos el de Oportunidades de ingreso, que concentró diversos programas, entre otros al Fonaes.<sup>19</sup> En este año, los recursos destinados al fondo fueron de 755 millones 449 mil pesos que generaron la creación de 640 empresas sociales. Este gasto representó 9.8% del gasto total del esquema de oportunidades de ingreso que fue de 7 673.2 millones de pesos.

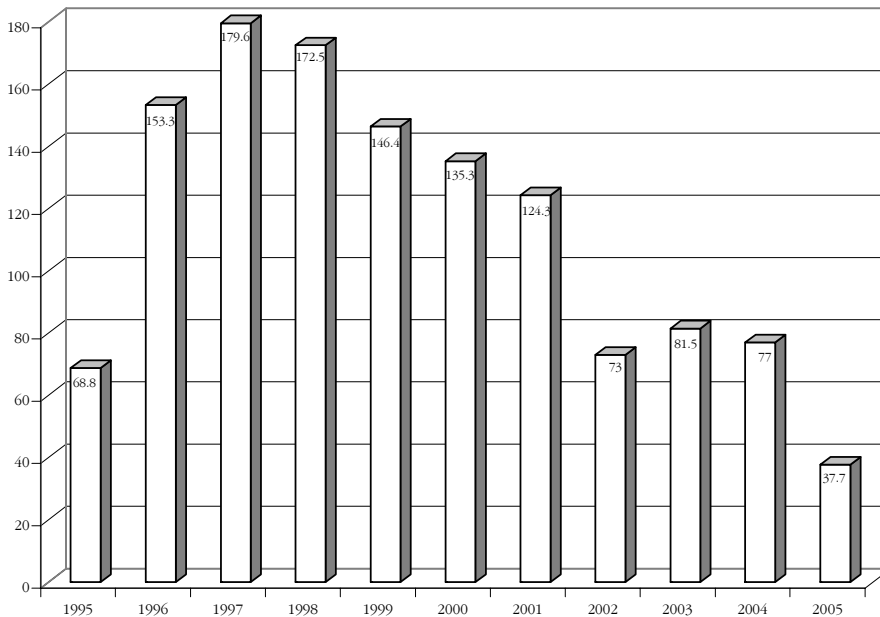
La Gráfica 2 muestra la importancia de la vertiente productiva Capital de trabajo solidario, en los primeros años del programa, como resultado de la necesidad de creación y consolidación de empresas en solidaridad. En los últimos años esta vertiente dejó de tener importancia, para dar paso a otras vertientes enfocadas a la capacitación y comercialización.

Para el 2000, último año de operación bajo la Secretaría de Desarrollo Social, de una propuesta

inicial de 844.6 millones, el Fonaes fue autorizado a ejercer 810.6 millones de pesos, 1.5% superior en términos reales al año anterior, en el esquema de los Programas de acceso al financiamiento. En este espacio el programa fomentó la creación y el desarrollo de propuestas con alto impacto y rentabilidad social, sobre todo facilitando el acceso inicial al crédito. Para ese periodo la meta programada para la creación de empresas sociales se ubicó en 503, un número muy reducido en comparación con los primeros años de vigencia del programa.<sup>20</sup> En el sexenio de Ernesto Zedillo, 1994-2000, el Fonaes impulsó más de 9 mil proyectos productivos, con una generación de poco más de 500 mil empleos productivos directos, siendo las principales actividades la pecuaria y la de comercialización.

La Gráfica 3 muestra las principales actividades económicas, montos y porcentajes de otra

**Gráfica 2**  
Evolución presupuestal de la vertiente Capital de trabajo solidario 1995-2005  
(miles de pesos)

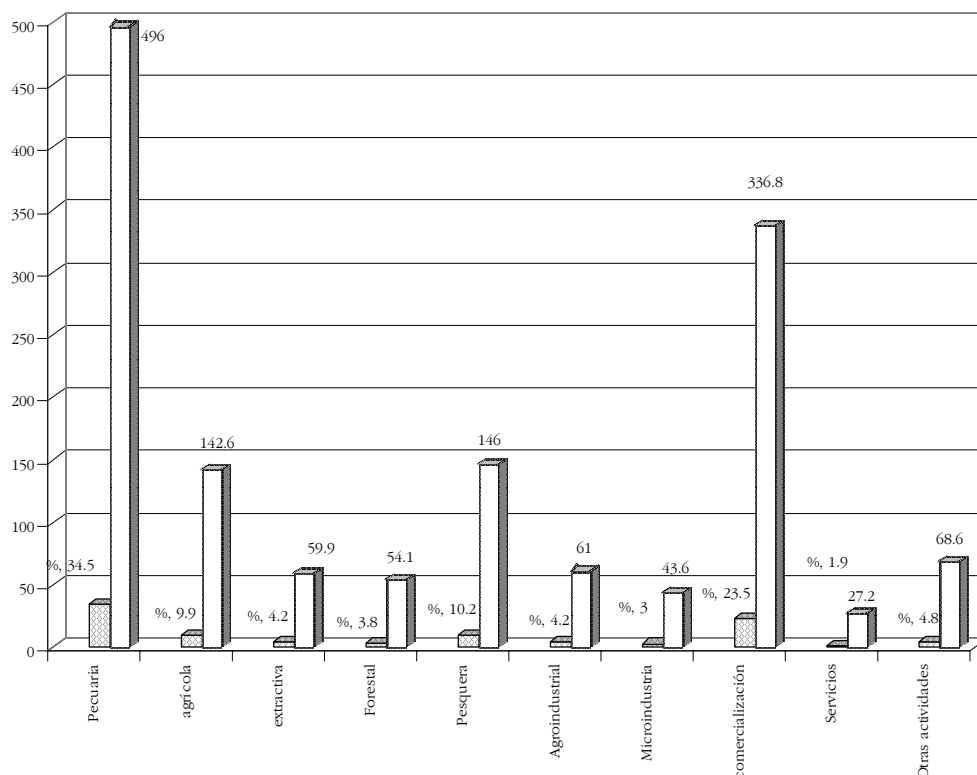


Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de labores de la Sedesol y la Secretaría de Economía.

<sup>19</sup> Presidencia de la República, Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999, diciembre de 1998.

<sup>20</sup> Presidencia de la República, Anexo del Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, septiembre de 2000, p. 305.

**Gráfica 3**  
**Evolución presupuestal de la vertiente de Capital Social de Riesgo**  
**por actividad económica, Fonaes, 1995-1999**  
**(miles de pesos del 2000)**



Fuente: Presidencia de la República, Proyecto del Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 2000, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, noviembre 11 de 1999, p. 92.

importante vertiente productiva denominada Capital Social de Riesgo del Fonaes, en el periodo de 1995 a 1999.<sup>21</sup>

Al inicio del sexenio de Vicente Fox, el Fonaes fue cambiado en el 2001 a la Secretaría de Economía, donde conservó los principales postulados teóricos sobre el apoyo a iniciativas productivas de personas y grupos sociales organizados de bajos ingresos, a través de la operación de diversos instrumentos que facilitan el acceso inicial al crédito y al microcrédito, con aportaciones al capital de riesgo, la creación de fondos de garantía e imparten capacitación para la conformación de microempresas.<sup>22</sup> Es decir, ya no fue una priori-

<sup>21</sup> Presidencia de la República, Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2000, *Gaceta Parlamentaria, de la Cámara de Diputados*, noviembre 11 de 1999, p. 92.

<sup>22</sup> Secretaría de Economía, Primer Informe de Labores, septiembre de 2001, p. 136.

dad la conformación y/o generación de nuevas empresas en este esquema, sino la introducción de un enfoque que pretendió desarrollar las capacidades y habilidades de los empresarios sociales ya establecidos.

En este año, las principales acciones dirigidas al combate a la pobreza se encaminaron en tres escenarios: infraestructura social básica, donde se ubicó al Fondo de Infraestructura Social del Ramo 33; desarrollo humano, donde estuvo el Progreso; y, productividad y empleo, donde se ubicó al Fonaes junto con el Programa de Empleo Temporal (PET) y el Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. De esta forma la estrategia del fondo se insertó a partir de una visión empresarial que pretendió el impulso, diseño y operación de los proyectos productivos viables para las familias pobres, donde se agruparon otros programas de financiamiento a proyectos productivos

de otras dependencias, todos bajo la operación de la Secretaría de Economía.<sup>23</sup>

Para este periodo el programa recibió 818.1 millones de pesos, con lo que se apoyó a 1 544 empresas sociales por medio de diversos instrumentos y fondos.<sup>24</sup> Destacó que más del 50% de las empresas apoyadas se inscribieron en la línea estratégica de participación equitativa de las mujeres en el ámbito productivo.

En el 2002 el programa se desarrolló desde la estrategia propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, denominada Crecimiento con Calidad, que buscó asegurar el desarrollo incluyente mediante diversas estrategias, entre las que se contempló el establecimiento de un sistema sólido de instituciones financieras con especial atención a los grupos productivos en condiciones de pobreza. En este escenario apareció como un elemento esencial la posibilidad y la capacidad de ahorro junto con la formación empresarial para la competitividad. Asimismo, se impulsó el apoyo a la microempresa como un nuevo instrumento orientado a las zonas urbanas y se abrió la posibilidad de la coordinación interinstitucional, por lo que el Fonaes se incluyó en el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, el cual se instaló como parte de la nueva dinámica impulsada desde la Secretaría de Economía.

En este periodo se destinaron recursos por 590 millones 246 mil pesos, reportando un ejercicio de sólo 573. 8 millones de pesos, recursos que permitieron la creación y consolidación de 847 empresas sociales bajo la modalidad de capital de riesgo solidario. Es importante destacar que a partir de este año y como parte de la aprobación de

la Ley de ahorro y Crédito Popular (LACP), se destinaron recursos para la constitución de la Federación de Cajas Solidarias y se puso en operación un nuevo mecanismo para la creación de micro financieras, apoyo a la microempresa y apoyo al programa de impulso productivo de la mujer. El *Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006*, a través de un criterio establecido por el mismo Fonaes, informó de 1 339 empresas sociales y proyectos productivos sin especificar si un proyecto corresponde a una sola empresa o si se trata de más empresas sociales.<sup>25</sup>

La tendencia del programa hacia mecanismos de apoyo a la microempresa y de microfinanciamiento es muy clara en 2003, cuando la relación interinstitucional permite que el fondo otorgue recursos a otros programas que se iniciaron en 2002 con el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Pronafim), y al Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (Fommur).<sup>26</sup> Para este año el número de empresas apoyadas fue de 3 732, principalmente por medio de proyectos productivos, proyectos para mujeres y la constitución de instituciones de financiamiento. Por otro lado, también se advierte que la diversidad del Fonaes es más amplia que en sus primeros años de operación, ya que en el 2003 contó con 11 esquemas de apoyo entre los que destacan los de más vigencia como: Capital de trabajo solidario, Capital de Riesgo Solidario, Fondos y cajas solidarias, estas últimas incorporadas al proceso de la nueva LACP. Igualmente sobresalen algunos de reciente creación como Apoyo financiero a microempresas, Empresas comercializadoras, y Apoyos a la comercialización.<sup>27</sup>

En la Gráfica 4 se muestra la evolución de la vertiente de Cajas solidarias, que fue un instrumento muy importante para la población objeto, ya que los recursos recuperados de los fondos de garantía sirvieron para consolidar las cajas de ahorro. Este instrumento dejó de operar en el Fonaes por la expedición de la LACP ya comentada y fue-

<sup>23</sup> Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001, *Diario de los Debates*, año 1, núm. 34, Cámara de Diputados, diciembre 7 de 2000, p. 3761.

<sup>24</sup> El número total de empresas sociales se obtuvo con la suma del número de empresas sociales y proyectos productivos programados para ese año de las líneas estratégicas de acceso a los apoyos de proyectos productivos; del número de empresas sociales y proyectos productivos de mujeres con la línea de promoción de la participación equitativa de las mujeres en el ámbito productivo; y, del número de instituciones de financiamiento y/o ahorro de la línea estratégica del impulso a mecanismos de ahorro y crédito. Fuente: Secretaría de Economía, Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal, en [www.fonaes.gob.mx](http://www.fonaes.gob.mx) (consultado en noviembre de 2006).

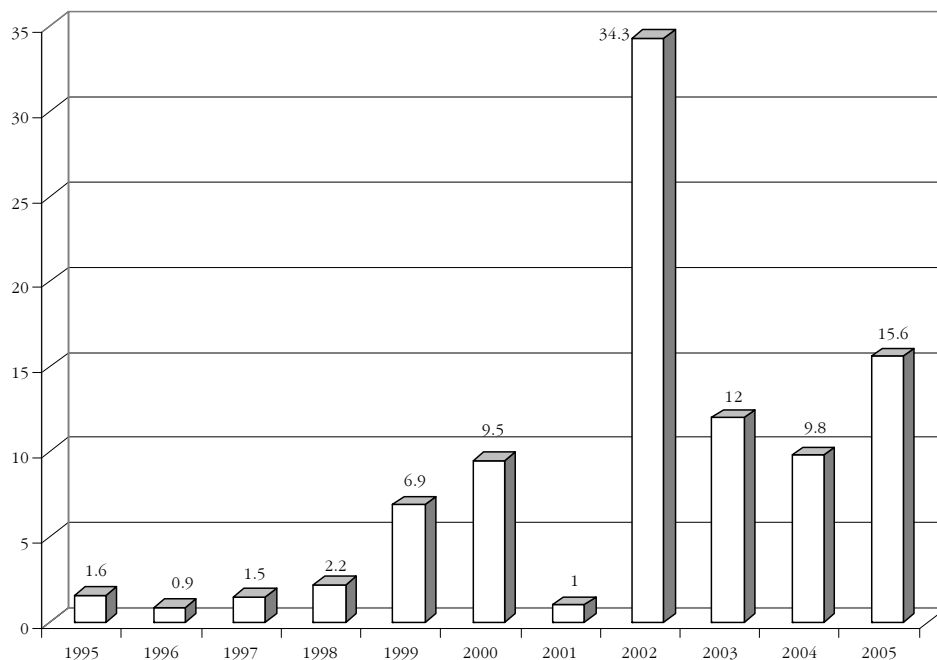
<sup>25</sup> Secretaría de Economía, *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006*, p. 5.

<sup>26</sup> Presidencia de la República, Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno, septiembre de 2003, p. 372.

<sup>27</sup> *Idem*.



**Gráfica 4**  
**Evolución presupuestal de las empresas sociales de financiamiento:**  
**Cajas solidarias 1995-2005**  
**(miles de pesos)**



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de labores de la Sedesol y la Secretaría de Economía.

ron sustituidas por las empresas sociales de financiamiento en el 2002.

Las vertientes anteriormente descritas se consolidaron en el ejercicio fiscal de 2004 a través de cinco estrategias que guiaron el programa con la finalidad de facilitar el acceso al financiamiento y la formación empresarial para la competitividad: equidad de género; desarrollo regional; desarrollo empresarial; microrregiones, y personas con discapacidad.

La estrategia de equidad de género por medio del esquema denominado impulso productivo de la mujer, articuló esquemas financieros con esquemas de desarrollo de capacidades empresariales. La estrategia de desarrollo regional se sustentó en el fortalecimiento a las economías regionales más rezagadas, creando núcleos de desarrollo sustentable con la finalidad de desalentar la migración. La estrategia de desarrollo empresarial pretendió el fortalecimiento de los grupos y empresas sociales a través de esquemas de capa-

citación, acompañamiento y formación empresarial y comercial para una mayor productividad y competitividad. La estrategia de microrregiones se localizó en algunas de las microrregiones de atención prioritarias para crear las bases de un desarrollo económico y social sustentable. Finalmente, la estrategia de personas con discapacidad promovió en mejores condiciones la integración productiva con esquemas de financiamiento a grupos y empresas sociales integradas de manera mayoritaria con personas de capacidades diferentes.

Con estas acciones se consolidó un nuevo modelo del programa denominado Modelo de Consolidación Empresarial y Desarrollo Fonaes, el cual pretendió la articulación del desarrollo económico y el desarrollo humano entre los mercados y el ingreso familiar. Otra acción para ello fue la inserción de dos nuevos apoyos denominados: Apoyo a la Capitalización al Comercio, la Industria y Servicios (ACCIS) y la Comercializadora Social, cuyo

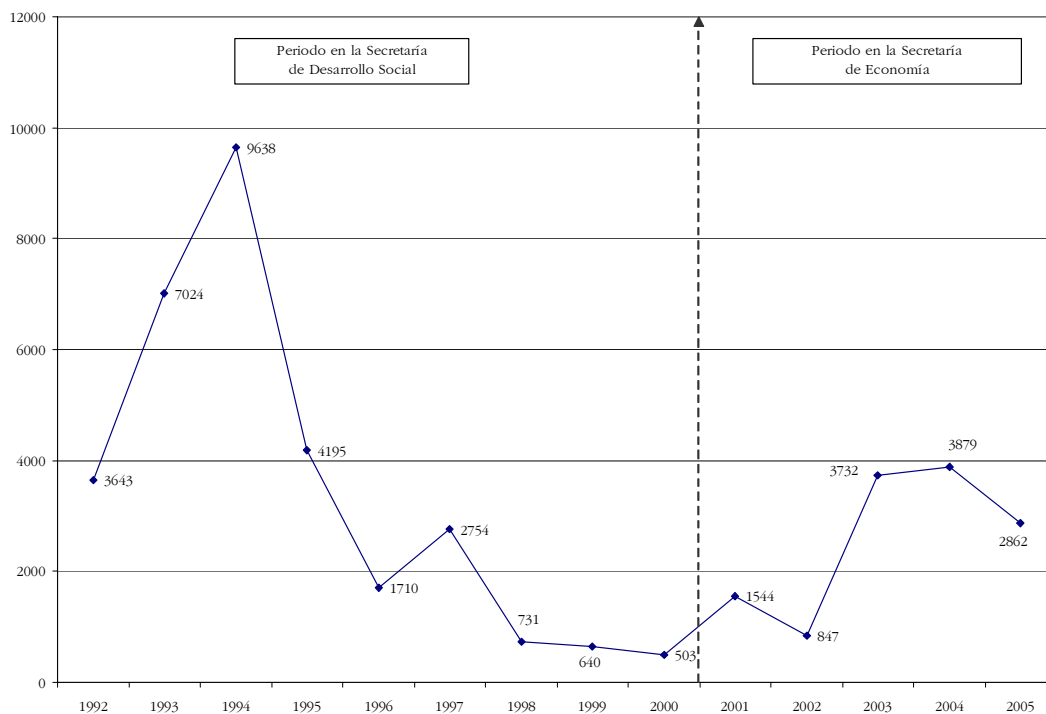
ámbito de acción son los productos primarios, locales y regionales.<sup>28</sup> Con estos mecanismos, el Fonaes fue beneficiado en los recursos asignados al programa, ya que a finales del 2003, obtuvo recursos adicionales por 300 millones de pesos para el cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo Nacional para el Campo, y para el 2004 se otorgaron 519.7 millones de pesos adicionales como parte del Programa Especial Concurrente (PEC) y fortaleció su participación en proyectos vinculados a las cadenas productivas agroalimentarias. En este lapso se programó la meta de apoyar a 3 879 empresas productivas, proyectos e instituciones de financiamiento y ahorro con una inversión total de 1 180 millones 149 pesos.<sup>29</sup>

La Gráfica 5 presenta el número de empresas generadas y/o con los recursos del programa que han sido reportadas para incluirlas en los informes de gobierno de cada año. Como anteriormente se ha comentado, los primeros años de operación se hizo el énfasis en que fueron empresas creadas, concepto que con el paso de los años cambió a empresas apoyadas, lo que puede prestarse a la interpretación de ser empresas sociales ya establecidas.

Para los años recientes, sobre todo a partir del cambio a la Secretaría de Economía, se habla sobre todo de empresas apoyadas en capacitación y desarrollo empresarial.

Para el 2005 el Fonaes se convirtió en parte importante de la estrategia del acceso al microfi-

**Gráfica 5**  
Empresas creadas y/o apoyadas de 1992 a 2005<sup>a</sup>



<sup>a</sup> La gráfica presenta el total de empresas reportadas por año en los informes de labores de la Sedesol como de la Secretaría de Economía, independientemente del tipo de vertiente productiva.  
Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de labores para cada año.

<sup>28</sup> Secretaría de Economía, *Cuarto Informe de Labores*, septiembre de 2004, p. 193.

<sup>29</sup> El dato sobre la inversión total de 1 180 millones es reportada en el Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno como recurso ejercido por el Fonaes en

ese periodo; sin embargo, el informe de rendición de cuentas anteriormente citado, en el caso de los rubros sobre el apoyo a las empresas y/o proyectos productivos, reporta solamente 761.1 millones de pesos, que fueron programados como metas a desarrollar en ese año.

**Tabla 1**  
**Presupuesto ejercido por capítulo de gasto correspondiente al periodo 2000-2005**  
**(Miles de pesos)**

	<i>Dic. 2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
<b>Gasto corriente</b>						
Servicios personales	26434.6	203 622.1	260 755.3	263 663.7	254 582.9	246 689.9
Materiales y suministros	886.3	9 174.4	9 970.4	8 554.5	8 013.2	7 081
Servicios generales	5 935.1	44 847.1	61 604.0	46 060.5	47 732.0	43 062.4
Suma gasto corriente	33 256.0	257 643.6	332 329.7	318 278.7	310 328.1	296 833.9
<b>Gasto de capital</b>						
Bienes muebles	0.0	14 384.3	20 809.7	62.5	0.0	0.0
Aportaciones solidarias	99 222.9	662 682.1	590 246	839 403.0	1 128 726.7	752 249.9
Suma gasto de capital	99 222.9	677 066.4	611 055.8	839 465.5	1 128726.7	752 249.9
<b>Total</b>	<b>132 478.9</b>	<b>934 710.0</b>	<b>943 385.5</b>	<b>1 157 744.2</b>	<b>1 439 054.8</b>	<b>1 049 083.8</b>

Fuente: Secretaría de de la Función Pública, Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006, en [www.fonaes.gob.mx](http://www.fonaes.gob.mx)

nanciamiento y a la capacitación empresarial, que se desprendieron del Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006. En este periodo el fondo recibió recursos por 760.8 millones de pesos, con lo que dio apoyo a 2 862 empresas y/o proyectos productivos. *El Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006* del Fonaes presenta los resultados del programa sobre las diversas líneas estratégicas y de las vertientes productivas, así como el ejercicio del gasto corriente y ofrece un panorama de cómo se recibió el mismo al inicio de la gestión del presidente Fox. Asimismo describe los principales resultados sobre las metas programadas, las acciones a realizar en el futuro para la consolidación del programa en el actual esquema, un estado de las finanzas del programa y finalmente los procesos jurídicos que el organismo enfrentó como resultado de la interposición de diversas demandas y resolución de conflictos.<sup>30</sup>

En el sexenio pasado hasta el 31 de diciembre de 2005, en términos generales el programa cumplió con las metas y principales prioridades del gasto, a pesar de que en el 2001, cuando se recibió el programa, se encontró insuficiencia de los recursos en el rubro de servicios personales,

<sup>30</sup> Secretaría de la Función Pública, Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2000-2006 de la Coordinación y Fondo de Apoyo a Empresas en Solidaridad, en [www.fonaes.gob.mx](http://www.fonaes.gob.mx) (consultado en noviembre de 2006).

rezagos en el equipamiento e infraestructura física y recorte en el marco del programa de ahorro establecido, una descentralización del personal a las delegaciones federales, así como una progresiva desincorporación de la Sedesol.

También se definieron los nuevos mecanismos de apoyo en la reorientación del programa, que ahora se identifica con una política pública de acceso al financiamiento y de capacitación al desarrollo empresarial, muy distante ya de la creación y consolidación de nuevas empresas sociales.

## Conclusiones

En síntesis, el Fonaes es un programa que ha transitado de la creación y consolidación de empresas en solidaridad como una necesidad de la población rural y urbana en condiciones de pobreza, a un esquema de generación de oportunidades de ingreso, tratando de incidir en el rubro del desarrollo regional, para finalmente ser parte de una política de desarrollo y capacitación empresarial para los microempresarios.

Si bien aún es necesario realizar un mayor acercamiento a cada una de las vertientes productivas que el programa opera a partir de 1992, una primera visión global de la evolución del mismo y un seguimiento general hasta el 2005 arrojan indicios importantes del enfoque que los tres go-

biernos le han impuesto como resultado de los proyectos de gobierno que lo han sustentado y que continúa operando como un espacio de participación económica y social de grupos en condiciones de pobreza rural y urbana.

Finalmente es importante destacar que el Fonaes es parte de una estrategia que integra di-

versos programas de igual número de dependencias, cuyo objetivo actual es el acceso al microfinanciamiento y a la capacitación empresarial de pequeñas unidades productivas, de manera especial en el ámbito rural, pero que puede ser de mayor interés en el ámbito de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía social.